

Ruimte voor Economie (werklocaties) cruciale voorwaarde brede welvaart

*Advies Economic Board Regio Zwolle over
concept-Ruimtelijk Economische Bouwsteen 2040*



April 2024

Ruimte voor Economie (werklocaties) cruciale voorwaarde brede welvaart

Inleiding

De Economic Board Regio Zwolle maakt zich, in lijn met de recente landelijke boodschap vanuit bijv. de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland¹, zorgen over het afnemende verdienvermogen in Nederland en daarmee ook in de Regio Zwolle. Ons verdienvermogen bepaalt in hoeverre we in staat zijn om nu en in de toekomst in onze welvaart en welzijn te kunnen voorzien. Cruciaal dus om de “brede welvaart” in onze Regio Zwolle te behouden en te verhogen. Bedrijven zijn de motor van ons verdienvermogen. Door te innoveren, investeren, risico te nemen, en nieuwe werknemers aan te nemen, vergroten zij de productiviteit en daarmee ons verdienvermogen. Het is daarom van belang dat de regio aantrekkelijk is voor bedrijven om te ondernemen en te investeren – het ondernemingsklimaat.

De kwaliteit van het ondernemersklimaat wordt door vele variabelen bepaald (oa: wet- en regelgeving, fiscaal, innovatie-infrastructuur, kwaliteit samenwerking onderwijs-overheid-bedrijfsleven, internationale samenwerking, aanwezigheid van kennis en technologieontwikkeling etc. etc.). Een van de belangrijkste randvoorwaarden voor een gunstig ondernemersklimaat is ook “ruimte voor werk”. Om voldoende bedrijvigheid te behouden en te krijgen, en daarmee de economie van de Regio Zwolle klaar te stomen voor de “economie van morgen” is voldoende ruimte voor economie, werklocaties/bedrijventerreinen en specifieke innovatiedistricten van cruciaal belang.

“Op de bedrijventerreinen – die slechts 2,6% van Nederland beslaan – zit maar liefst 30% van de werkgelegenheid, waarbij 75 procent van de werknemers woont en werkt in dezelfde stad of dorp. Hier verdienen Nederlandse ondernemingen – en niet te vergeten hun werknemers – 40% van ons nationaal inkomen. Deze locaties zijn hiermee het fundament onder onze brede welvaart.”

¹ VNO NCW en MKB Nederland (2024), Het verdienvermogen van Nederland. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. (briefnr. 24-122251, 24-1-2024)

Ruimtelijk Economische Bouwsteen (REB2040)

De Economic Board Regio Zwolle is gevraagd om advies inzake het thema “ruimte voor economie” en meer specifiek het concept “Ruimtelijk Economische Bouwsteen 2040 (REB2040)” voor de regio Zwolle. In de Boardvergadering van 13-2-2024 is het concept REB2040 nader toegelicht door Buck Consultants en besproken door de boardleden. Regio Zwolle wil met de REB2040 als vertrekpunt de dialoog over de ruimte voor grootschalige economie en innovatieomgevingen in Regio Zwolle opzetten en aangaan. Aan de Economic Board waren een tweetal hoofdvragen meegegeven: wordt de redeneerlijn van de REB 2040 en de regionale samenwerkingsopgave herkent? En wat adviseert de Board over het vervolg en de voorgestelde aanbevelingen?

Aanleiding en toelichting REB2040:

Provincies Drenthe, Overijssel, Flevoland en Gelderland en Regio Zwolle hebben in april 2023 gezamenlijk opdracht gegeven voor het uitwerken van een Ruimtelijk Economische Bouwsteen 2040 (REB2040) voor de regio Zwolle. De aanleiding voor het opstellen van een REB2040 komt vanuit een aantal lopende trajecten:

- Om uitvoering te geven aan de provinciale afspraken in het kader van GRIP;
- Om kwalitatieve invulling te geven aan de regionale programmeringsafspraken;
- Om zoekgebieden voor grootschalige clusters aan te kunnen wijzen zoals gevraagd vanuit de NOVI/NOVEX;
- Voor nadere inkleuring van werklocaties binnen de verstedelijkingsstrategie regio Zwolle;
- En als input voor de provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies.

De REB2040 is daarmee geen op zichzelf staande visie, maar dient met name als economische inbreng voor de ruimtelijke afwegingen die plaatsvinden in de bestaande en toekomstige trajecten en processen. Het onderzoek richt zich nu op ruimte bieden voor grootschalige bedrijfsvestigingen (>3 ha) en de doorontwikkeling van innovatiemilieus. In feite is het onderzoek een economische regionale bouwsteen ten behoeve van het NOVEX-programma.

Werklocaties in de Regio Zwolle

- *Agenderen ruimtelijke economie en inhoud REB2040 positief*

De Economic Board Regio Zwolle is positief over het agenderen van de ruimtelijke economie in Regio Zwolle verband en over de ingezette redeneerlijn in de Ruimtelijk Economische Bouwsteen 2040 (REB2040). De EBRZ onderstreept eveneens dat de problematiek inzake het gebrek aan grootschalige vestigingslocaties en de doorontwikkeling van innovatiemilieus bij uitstek een opgave is, die in Regio verband moet worden opgepakt. De EBRZ ziet dit wel als een eerste, noodzakelijke, stap in een langjarig proces van beleid naar, hopelijk, daadwerkelijke realisatie.

- *Verdienvermogen cruciale randvoorwaarde brede welvaart*

Het begint wel bij bewustwording en de erkenning dat hier sprake is van een probleem. De Regio Zwolle en de EBRZ hebben het streven naar de hoogst mogelijke “brede welvaart” centraal gezet. Met brede welvaart als ultiem doel, investeren we in een toekomstbestendige en evenwichtige Regio Zwolle. Brede welvaart gaat over het welzijn van inwoners. Welzijn wordt niet alleen bepaald door traditionele, economische, indicatoren van welvaart. Uiteenlopende zaken als leefomgeving, het kunnen voorzien in het levensonderhoud, gezondheid, veiligheid, de mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing en het onderhouden van sociale contacten wegen hierin eveneens mee. Deze mind-shift, ook zichtbaar in landelijk beleid en in andere regio's van Nederland, mag er in de ogen van de EBRZ echter niet toe leiden dat de economische indicatoren van welvaart volledig naar de achtergrond verdwijnen. Brede welvaart kan niet als argument worden gebruikt geen aandacht (meer) te hebben voor de economische ontwikkeling en het versterken van de economische structuur. Sterker nog, het verdienvermogen van een regio is in de ogen van de EBRZ een van de cruciale randvoorwaarden, mede bepalend voor de vele andere indicatoren van brede welvaart (bijv. gemiddeld inkomen). Voor Regio Zwolle geldt dit overigens, in een vergelijk met Nederland als geheel, nog zwaarder: de Regio Zwolle Monitor laat zien dat onze regio dat de top van Nederland behoort wat betreft brede welvaart in zijn algemeenheid, maar dat het bruto regionaal product (brp), ondanks de sterkere regionale economische groei in de afgelopen jaren, nog steeds onder het landelijke gemiddelde ligt.

- *Ruimte voor werk tot op heden ondergesneeuwd*

Ruimte voor werk is (tot op heden) in de Regio enigszins ondergesneeuwd, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de aandacht voor ruimte voor wonen. Bedrijventerreinen worden tegenwoordig in de vakliteratuur al bestempeld als “het stiefkindje van de ruimtelijke ordening”². Woningbouw en werklocaties zijn grotendeels twee kanten van dezelfde medaille. Zorg voor passend werk voor de nieuwe inwoners daar waar een groot aantal extra woningen wordt gebouwd. Regio Zwolle staat immers voor een forse groeiopgave om wonen in de toekomst te kunnen

² Zie oa Fontys Hogeschool (2022), Bedrijventerreinen, ‘stiefkindje van de ruimtelijke ordening’

accommoderen. In de periode tot 2040 moeten er in deze regio minimaal 50.000 woningen worden gerealiseerd. Naast het realiseren van ruimte voor wonen vraagt dit alleen vanuit deze constatering eveneens voldoende ruimte voor werken (en het investeren in de benodigde infrastructurele ontsluiting).

- *REB2040 is stap 1, zorg over borging in lokaal beleid*

Als eerder gezegd, de Economic Board Regio Zwolle is positief over de erkenning van de opgave via het gezamenlijk opstellen van de REB2040. Deze is tot stand gekomen op basis van o.a. ambtelijke en bestuurlijke regionale werksessies, waarbij de EBRZ vooralsnog mag concluderen dat er bij de vier provincies en 22 gemeenten een groot draagvlak bestaat voor de bevindingen en de aanbevelingen in de REB2040. Het belang van ruimte voor het bedrijfsleven wordt hiermee geagendeerd als onderdeel van de regionale samenwerkingsagenda. Hier zit ook niet zozeer de zorg van de EBRZ, die zit meer op de uiteindelijke doorwerking en borging in het beleid van de afzonderlijke overheidspartners in de regio. Het is immers cruciaal dat de uitgangspunten van de REB2040 uiteindelijk landen in het (omgevings)beleid van de afzonderlijke provincies en gemeenten. Het voorstaan van grensoptkendend samenwerken is één; het noodzakelijke besef daadwerkelijk ruimte vrij te maken voor de benodigde ruimte voor werklocaties moet ook landen op lokaal niveau bij de afzonderlijke gemeenteraden en provinciale staten. Bij het communiceren over deze noodzaak wil de Economic Board Regio Zwolle (en de organisaties hierin vertegenwoordigd), vanzelfsprekend (ook) een rol oppakken en verantwoordelijkheid nemen.

- *Nu al tekort voor opvangen lokale uitbreidingsbehoefte*

De REB2040 richt zich met name op grootschalige werklocaties en innovatiemilieus en dat is een goede focus, aangezien hierover gemeente- en provincieoverschrijdende afspraken moeten worden gemaakt. Echter, een heel groot gedeelte van de vraag betreft echt ook vraag naar groei-ruimte voor het lokale bedrijfsleven in de verschillende gemeenten van Regio Zwolle. Ze zijn lokaal geworteld en hebben een lokale uitbreidingsbehoefte. De EBRZ snapt dat dit niet is opgenomen in de uitwerkingsrichtingen van REB2040, maar vraagt nadrukkelijk aandacht aan de individuele regio-gemeenten om zowel bewustwording hiervan als (mogelijk subregionaal afgestemde) ruimtereservering.

- *Breng van onderop de uitbreidingsbehoefte (innovatief) bedrijfsleven in kaart*

Veruit het grootste gedeelte aan de vraagkant komt voort uit het huidige lokaal gevestigde bedrijfsleven, terwijl tegelijkertijd zowel Buck Consultants als de Economic Board signaleren dat de verschillende gemeenten in Regio Zwolle niet (of nauwelijks) beeld hebben van de uitbreidingsbehoefte van datzelfde lokale bedrijfsleven. Gezien het feit dat alle gemeenten in de Regio Zwolle wel innovatieve (mkb) bedrijven (en netwerken) huisvest en het dus ook onduidelijk is of die specifieke bedrijven op de huidige locatie voldoende uit de voeten kunnen de komende jaren of dat zij in die directe omgeving willen uitbreiden of zelfs op zoek zijn naar een nieuwe locatie, ziet de EBRZ grote toegevoegde waarde voor de uitvoering

van aanbeveling 4. Het faciliteren van al aanwezige bedrijven is de basis van de ontwikkelde bouwstenen en dient door de deelnemende gemeenten in kaart te worden gebracht. Een dergelijk overzicht van groeiende, innovatieve bedrijven bestaat er nu niet, maar zal los van ruimtebehoefte-inzicht ook kleur geven aan de innovatiekracht van de regio.

- *Grootschalige werklocaties: verdergaande regionale afstemming*

De REB2040 toont duidelijk de noodzaak voor nieuwe grootschalige bedrijfslocaties aan, hieronder vallen ook distributiecentra en logistiek. Landelijk en regionaal worden discussies over werklocaties vaak gevoerd vanuit de bestaande negatieve beeldvorming die is ontstaan rondom grote distributiecentra en logistieke 'dozen'. Verrommeling van het landschap is, tot op heden met name in andere delen van het land, ontstaan door een gebrek aan ruimtelijke sturing en kaderstelling. Door de ingezette discussie vanuit de REB2040 kan hierin in onze regio hopelijk wel gestuurd worden. Wel dient vanuit de Board meegegeven te worden, dat dit niet betekent dat hier geen enkele opgave ligt. Als regio hebben we gezamenlijk een verantwoordelijkheid en 'een totaal NIMBY-gedrag vanuit individuele overheden' is hierbij niet wenselijk. De Board ondersteunt de aanbeveling een verkenning naar de haalbaarheid en inpasbaarheid grootschalige locaties te starten. In een dergelijke verkenning moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling en exploitatie van energienetwerken. Als beoogd trekkers worden in de REB2040 de gemeenten aan de voorgestelde corridors voorgesteld, samen met de Economic Boards (Regio Zwolle en Flevoland). De Economic Board Regio Zwolle staat hier vanzelfsprekend positief tegenover, niet alleen als trekker van een dergelijke verkenning, maar eveneens voor wat betreft een bijdrage in het proces om draagvlak te creëren. Tot slot stelt de Economic Board Regio Zwolle dat in dit geval een meer sturende overheid met regie en actievere grondpolitiek wel eens gewenst kan zijn, eventueel in combinatie met andere of nieuwe vormen van gezamenlijke financieringsconstructies.

- *Transitie-opgaven circulair en energietransitie (en meer natuurinclusief) vraagt nog eens extra ruimte.*

Dat er de komende jaren belangrijke transitie-opgaven liggen en dat het bedrijfsleven in de Regio Zwolle hier nog belangrijke stappen heeft te zetten, dat lijkt door diverse recente rapporten en adviezen inmiddels wel duidelijk gemaakt. Maar werken aan een circulaire economie (maar ook aan een verdergaande energietransitie en meer natuurinclusief plannen en bouwen, klimaatadaptatie, biodiversiteit) vraagt eveneens extra ruimte. Huidige ramingen naar de toekomstige ruimtebehoefte bedrijventerreinen houden nog onvoldoende rekening met de onzekerheden die circulaire bedrijfsprocessen en -ketens in Regio Zwolle met zich meebrengen. Om dat inzicht te verkrijgen zullen de partners in de regio Zwolle bottom-up met alle middelgrote en grote bedrijven met materiaalstromen aan de slag moeten om te bepalen of zij die transities kunnen invullen op de huidige locatie of dat ze andere/nieuwe locaties nodig hebben. Dit vraagt herijking van mogelijk vrijspelen van ruimte op bestaande kavels. De Economic Board Regio Zwolle ziet zeker de

meerwaarde van het opstellen van een voorgestelde “Ruimtebalans circulaire economie”, zeker voor de (middel)lange termijn, maar vraagt gelijktijdig de deelnemende gemeenten voor nu flexibel om te gaan met ondernemingen die stappen zetten op optimaliseren van circulariteit, of nieuwe circulaire verdienmodellen. Soms blijken nieuwe werkzaamheden immers (al zijn ze vanuit circulair oogpunt positief) bijvoorbeeld niet in het vigerende bestemmingsplan te passen. Naast de toe opgeroepen flexibiliteit is daarmee tegelijkertijd voor de toekomst een extra aandachtspunt aan te stippen, namelijk die van voldoende bedrijfsruimte voor elke milieucategorie.

- *Herstructurering en intensivering bestaande bedrijventerreinen zeer wenselijk, maar niet afdoende*

Herstructurering (intensivering) bestaande bedrijventerreinen is, vanuit optimaal ruimtegebruikgedachte, zeer wenselijk. De Economic Board Regio Zwolle wijst in deze ook naar het lezenswaardige recente advies van SER Overijssel³, waarin nader wordt ingegaan op een aantal vragen als hoe de huidige werklocaties aantrekkelijk te houden om te ondernemen, hoe toekomstbestendig te maken en welke rol oa ondernemerscollectieven kunnen pakken. De EBRZ geeft eveneens de suggestie mee om, wanneer in de contacten met “de ondernemersdienstverleners in het Regio Zwolle netwerk (van accountmanagers EZ gemeente tot Kennispoort Regio Zwolle)” het aspect ruimtevraag aan de orde komt, om voor diegene een “ruimtelijke footprint-analyse” in de toolbox op te nemen. Zodat, al is ruimtewinst misschien maar minimaal, een optimaal ruimtegebruik ook via de individuele ondernemer wordt nagestreefd.

In ieder geval is het voor de EBRZ duidelijk, op basis van REB2040, dat het louter inzetten op herstructurering/intensivering van bestaande terreinen verre van afdoende ruimte oplevert om te kunnen voldoen aan de benodigde ruimtevraag voor werken.

- *Verbind innovatienetwerken met nationale en Europese programma's én met elkaar.*

In de regio zijn diverse netwerken actief en dat is een goede basis om op voort te bouwen. Het is van belang om een scherp beeld te krijgen van trekkende bedrijven achter het netwerk, onder andere wat de verbinding is tussen bedrijven met kennisinstellingen en onderwijs. De Economic Board Regio Zwolle heeft reeds eerder geconstateerd dat de aanwezige netwerken soms wat los van elkaar staan én dat uit eerdere analyses is gebleken dat we als regio relatief gezien achter lopen bij het gebruik maken van middelen nationaal en Europees. De aanbeveling die vraagt om een analyse hoe die netwerken wellicht beter onderling verbonden kunnen worden of beter aangehaakt kunnen worden aan nationale en Europese programma's ondersteunt de EBRZ dan ook van harte. Wel wordt opgemerkt dat de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, die als trekker worden benoemd, nadrukkelijk (en vanzelfsprekend) hierin samen moeten optrekken met de aanwezige (hoger)

³ SER Overijssel (2023), Elk bedrijventerrein telt.

onderwijsinstellingen in de Regio en het betreffende bedrijfsleven in de betreffende innovatienetwerken.

- *Rol Zwolle Kernstad als innovatiedistrict evident, maar bij scale up fase en verder ook grote kansen in andere Regio Zwolle gemeenten*

De rol van Zwolle als Kernstad is met name van belang omdat (R&D) van ondernemingen met ondersteuning van praktijkgericht onderzoek en studenten een motor worden voor verdere bedrijfsontwikkeling. Dit vraagt om specifieke ruimtelijke reservering voor de ontwikkeling van innovatiemilieu(s) – met bijbehorende kennisinfrastructuur. Dat de rol van Zwolle, als onderwijsstad nr.1 in Nederland, als Kernstad hierin evident is, is een ieder duidelijk. De EBRZ wil wel aanvullend opmerken dat met name wanneer ruimte een nadrukkelijker rol gaat spelen (scale up fase en verder) er grote kansen liggen in de (stationszones van) andere gemeenten van de Regio.

Afsluitend, de EBRZ wil de complimenten uitspreken over het zorgvuldige proces dat tot op heden is gelopen met betrekking tot de Ruimtelijk Economische Bouwsteen en de gepresenteerde inhoudelijke lijnen. De Economic Board Regio Zwolle wil hierbij reeds aangeven ook betrokken te willen blijven bij het vervolg van het proces. Het onderwerp is immers van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de regio en de brede welvaart.

Economic Board Regio Zwolle

Advies vastgesteld 23-4-2024, Zwolle